

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

EUROPEAN EXPERIENCE IN THE FIELD OF THE JUDICIAL SELF-GOVERNANCE ORGANIZATION: ADMINISTRATIVE AND LAW ASPECT

Губанов О.О., к. ю. н.,
провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації
законодавства України до законодавства ЄС
юридичного факультету

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті висвітлено адміністративно-правові аспекти організації суддівського самоврядування в країнах ЄС. Автором розкрито окремі питання еволюції інституту суддівського самоврядування в країнах ЄС та охарактеризовано роль феномена суддівського самоврядування у забезпеченні незалежності та автономності судівництва, функціонування системи судоустрою в термінах демократизації та результативності, а також становленні довіри суспільства до судової влади.

Акцентовується увага на особливостях функціонування органів суддівського самоврядування країн ЄС. Установлено, що більшість питань у сфері організації та діяльності суддів та судових систем країн ЄС належать до вирішення або схвалення органами суддівського самоврядування.

Ключові слова: державне управління, обрання, орган державної влади, органи суддівського самоврядування, призначення, суддівське самоврядування, суддівський корпус, судова влада, судова система, судове управління.

В статье освещены административно-правовые аспекты организации судейского самоуправления в странах ЕС. Автором раскрыты отдельные вопросы эволюции института судейского самоуправления в странах ЕС и охарактеризована роль феномена судейского самоуправления в обеспечении независимости и автономности судопроизводства, функционировании системы судостройства в терминах демократизации и результативности, а также становлении доверия общества к судебной власти.

Акцентируется внимание на особенностях функционирования органов судейского самоуправления стран ЕС. Установлено, что большинство вопросов в сфере организации и деятельности судей и судебных систем стран ЕС относятся к решению или одобрению органами судейского самоуправления.

Ключевые слова: государственное управление, избрание, орган государственной власти, органы судейского самоуправления, назначение, судейское самоуправление, судейский корпус, судебная власть, судебная система, судебное управление.

In the article the administrative and law aspects of judicial self-governance in the countries of European Union were revealed. The author explored particular questions of evolution of judicial self-governance in the countries of European Union and characterized the role of judicial self-governance in providing of independence and autonomy of the judiciary, functioning of the judicial system in terms of democracy and effectiveness and the establishment of public trust to the judicial authority.

The attention was focused on the special aspects of judicial self-governance authorities of the European Union countries. It was established that the most part of problems in the field of organization and activity of judges and judicial systems of European Union countries belong to the solution and approval by judicial self-governance bodies.

Key words: state governance, election, government authority, judicial self-governance authorities, assignment, judiciary, judiciary establishment, judicial power, judicial system, judicial administration.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню складних та проблемних аспектів організації суддівського самоврядування присвячена досить велика кількість наукових праць. Серед представників наукової та прикладної спільноти увагу питанню специфіки нормативного регулювання суддівського самоврядування у своїх наукових пошуках приділяли: Е.Б. Абросимова, С.В. Боботов, В.В. Долежан, О.С. Захарова, А.Ф. Изварина, М.І. Клеандров, В.В. Комаров, О.М. Коротун, В.М. Лебедєв, І.С. Марочкін, І.В. Назаров, В.І. Шийшкін, А.А. Селиванов, Ю.І. Стецовський, В.С. Стефанюк, В.А. Туманов та інші. Ґрунтовним дослідженням правового статусу суддівського самоврядування на сучасному етапі його розвитку є дисертація С.Р. Леськів [20]. Проте поряд зі значним потоком публікацій, присвячених тим чи іншим аспектам організації суддівського самоврядування в країнах ЄС, відсутні роботи щодо визначення єдності підходів суддівського самоврядування в країнах ЄС та подальших тенденцій розвитку суддівського управління в Україні з урахуванням наявного досвіду країн ЄС та сучасних політико-правових реалій.

Метою статі є дослідження питань, пов'язаних з організацією суддівського самоврядування в країнах ЄС та тенденціями розвитку суддівського управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Говорячи про еволюцію інституту, деякі дослідники зазначають, що історія суддівського самоврядування починається із судової реформи

1864 р., досягненням якої стало фактичне закріплення принципу незалежності та незмінності суддів, а також відокремлення від суду адміністрації [10]. Водночас окремі вчені пов'язують виникнення суддівського самоврядування як сформованого правового інституту з першими роками незалежності Росії [17, с. 15].

У державах Західної Європи суддівське самоврядування нормативно визначено було після Другої світової війни, як правило, у конституційних актах. Наприклад, в Італії вперше такий орган суддівського самоврядування, як Вища рада юстиції, було визначено у Конституції Італії 1947 р. [26, с. 258]. Витоком законодавчої регламентації функціонування органів суддівського самоврядування стали також Конституції Болгарії, Польщі, Франції, Швеції [23, с. 60].

У цьому ключі необхідно розглянути основні найбільш поширені в літературі трактування, інтерпретації та тлумачення поняття «суддівське самоврядування», адже воно є відносно новим правовим явищем не тільки для пострадянських країн, але й для країн Європи в цілому.

Так, у словниковій літературі категорія «самоврядування» розглядається як: 1) форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва; 2) право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства й управління, а також мати свої урядові органи [7, с. 651; 32, с. 364].

У науково-дослідницькій сфері термін «самоврядування» досить часто використовується для позначення заснованого на саморегуляції різновиду соціального управління, в основу якого покладено спільне вирішення учасниками суспільних відносин спільних справ, що поєднується зі спільною діяльністю у виконанні ухвалених рішень [31, с. 44].

У напрацюваннях О.І. Бедного наводиться точка зору німецької юридичної школи, яка трактує поняття «самоврядування» як державне управління [5, с. 23]. На думку Ю.М. Тодики, самоврядування – це один із найдавніших і універсальних принципів серед тих, що застосовуються в управлінні, починаючи з ранніх стадій розвитку людського суспільства [13, с. 485].

На сучасному етапі розвитку правової науки досить часто поняття «суддівське самоврядування» трактують як автономний колегіальний суддівський орган, якого уповноважено вирішувати питання, що виникають у процесі діяльності суду відповідно до законодавства [20, с. 67]. При цьому, С.Р. Леськів обґрунтовує позицію ототожнення суддівського самоврядування з його формою – органом – тим, що саме таким чином поняття «суддівське самоврядування» тлумачиться сучасною європейською доктриною [20, с. 43]. Однак, на думку Р.А. Крусян, таке визначення не відображає сутності суддівського самоврядування. Автор розвиває думку про те, що суддівське самоврядування – це право суддів самостійно вирішувати питання щодо організації та функціонування органів судової влади в межах і порядку, передбачених законодавством [18, с. 70].

На нашу думку, досить виваженим та науково обґрунтованим є твердження Р.В. Ігоніна про те, що єдиний спосіб створення справді незалежної і рівноправної судової влади полягає у створенні незалежної системи органів забезпечення функціонування системи суддів [11, с. 119]. У цьому аспекті суддівське самоврядування є ментальним гарантом ефективної діяльності органів судової влади.

Виходячи з наведеного, можемо констатувати, що сучасною правовою доктриною поняття «суддівське самоврядування» трактується у декількох аспектах: як форма соціального управління; прояв права суддів на асоціації; та автономний колегіальний орган.

Під час вивчення досліджуваного питання не слід лишати поза увагою і той факт, що створення органів суддівського самоврядування, наділених широкими повноваженнями, підтримується на міжнародному рівні. Так, наприклад, у положеннях Європейської хартії про Закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року зазначається, що кожне рішення, пов'язане з підбором, відбором, призначенням, просуванням по службі або закінченням перебування на посаді судді має прийматися органом, незалежним від виконавчої та законодавчої влади, в якому не менше половини осіб, які беруть участь у засіданні, є суддями, обраними такими ж суддями в порядку, що гарантує найширше представництво суддів, або ж за його пропозицією чи рекомендацією, з його згоди чи на підставі його висновку [9].

Згідно з п. 41 Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів, судова рада мусить мати значну роль щодо низки повноважень, які взаємопов'язані, з тим, щоб вона могла краще захищати і сприяти судовій незалежності та ефективності правосуддя. Водночас п. 87 цього висновку встановлено, що усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, відправлення правосуддя, процесуальних законів та будь-які законопроекти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад, незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (зокрема самих суддів) до правосуддя, мають розглядатися лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція має бути визнаною всіма державами та підтверджена Радою Європи як рекомендації [27].

Одним із найсучасніших керівних міжнародних документів, що сприяють розвитку незалежності судової системи, є Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки». Так, у її положеннях викладено базові аспекти сприяння незалежності суддів, підвищення ефективності їхньої роботи, зміцнення ролі суддів та судової системи загалом. Так, висвітлено і підкреслено роль незалежних органів, створених відповідно до закону або конституції задля збереження незалежності суддів та судової влади загалом і, таким чином, сприяння ефективному функціонуванню судової системи (Рад суддів). Крім того, у п. 27 вказано, що не менше половини членів таких рад мають бути суддями, яких обирають самі ж судді із судів усіх рівнів із повагою до плюралізму в судовій системі [28].

Європейська асоціація Рад судової влади (European Networks of Councils for the Judiciary – ENCJ) рекомендує в межах функцій Рад судової влади такі основні напрями функціонування: призначення та просування суддів; підготовка суддів та кандидатів у судді; судова дисципліна; судова етика; скарги щодо судової влади; службова діяльність судової системи; управління діяльністю судів; фінансування судової системи; законодавчі пропозиції щодо судів та судової системи [4].

Слід зазначити, що у другій половині ХХ ст. багато європейських країн динамічно та вельми жваво активізувало тенденцію, спрямовану на посилення управлінської ролі органів суддівського самоврядування в судовому управлінні. Так, у формуванні суддівського корпусу та кар'єри суддів, їх призначенні на посаду, дисциплінарній відповідальності, реорганізації окремих судів, інспектуванні у необхідних випадках тощо [23, с. 59–60]. При цьому, незважаючи на велику різноманітність моделей суддівського самоврядування країн ЄС (які залежать від політико-правової системи держави), саме кроки щодо утворення повноважень суддівського самоврядування стосовно призначення, навчання, кар'єрного росту суддів, притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, фінансування і адміністрування судової системи [22, с. 39], стали базисом для формування в межах ЄС політично незаангажованого, професійного та справедливого суддівського корпусу, здатного здійснювати неупереджене, справедливе і таке, що відправляється відповідно до закону та принципу верховенства права, правосуддя.

Натепер у більшості конституцій країн ЄС такі структури закріплено як інститути суддівського самоврядування і включено до органів, які хоча й не наділено судовими функціями, але входять до їх складу (Вища рада магістратури – у Франції, в Італії, Португалії; Вища рада юстиції (правосуддя) – в Бельгії; Генеральна рада судової влади – в Іспанії; Вища судова рада – в Болгарії; Державне судове віче – в Хорватії; Національна рада юстиції – в Угорщині тощо) [21, с. 241].

На особливу увагу заслуговує досвід Республіки Польща, яка, будучи державою з постсоціалістичного табору, змогла стати повноправним членом ЄС та реально втілити в життя принцип незалежності та автономності судівництва. Так, Загальнопольська Судова Рада є досить дієвим гарантом незалежності суддів та судів. Відповідно до положень ст. 186 Конституції Польщі, Загальнопольська Судова Рада (Krajowa Rada Sądownictwa) стоїть на сторожі незалежності судів і незалежності суддів. Вона може звернутися до Конституційного Трибуналу з поданням розглянути питання про відповідність Конституції нормативних актів у тій частині, в якій вони стосуються незалежності судів і незалежності суддів [14].

До складу Загальнопольської Судової Ради входять: Перший Голова Верховного Суду, Міністр Юстиції (Sprawiedliwości), Голова Вищого Адміністративного Суду і особа, призначена Президентом Республіки, 15

членів, обраних із суддів Верховного Суду, загальних суддів, адміністративних судів і військових судів, 4 члени, обрані Сеймом із депутатів, а також 2 члени, обрані Сенатом із сенаторів.

Загальнопольська Судова Рада обирає зі своїх членів керівника і двох його заступників. Строк повноважень виборних членів Загальнопольської Судової Ради становить 4 роки, а організація, сфера діяльності і порядок роботи Загальнопольської Судової Ради, а також порядок обрання її членів, визначаються законом [14, ст. 187].

У Республіці Польща згідно із законом, що регулює діяльність Загальнопольської судової ради, до компетенції цього органу віднесено не тільки розгляд та оцінку кандидатів на посади суддів, внесення подання про призначення їх на посаду [14, ст. 179], а й установлення критеріїв їх оцінки і введення їх через голів окружних та апеляційних судів, оцінку програми навчання і способів проведення суддівських іспитів [21, с. 241]. Крім того, до компетенції Загальнопольської судової ради належить ухвалення рішень щодо переміщення суддів, визначення чисельного складу дисциплінарних судів, надання згоди на продовження роботи конкретного судді (який досяг шістдесятип'ятирічного віку), ухвалення рішень стосовно професійної етики суддів, здійснення консультативних повноважень, що стосуються судоустрою і кадрової політики у судовій системі [20, с. 119–120].

Схожі функції покладено і на Раду Правосуддя Вірменії, до складу якої входять дев'ять суддів, що обираються на загальних зборах суддів Вірменської Республіки у встановленому законом порядку шляхом таємного голосування строком на п'ять років, по два юристи-вчені, що призначаються Президентом Вірменської Республіки та Національними Зборами [12, ст. 94.1]. Засідання ради правосуддя веде голова касаційного суду, але права голосування він не має.

До компетенції Ради Правосуддя Вірменії належить складання та подання на затвердження Президенту Республіки списку кандидатур суддів і списків службового просування суддів, на підставі яких відбуваються призначення; формування висновку по представленим кандидатурам суддів; висунення кандидатів голів і суддів касаційного суду, його палат, голів апеляційного суду, судів першої інстанції і спеціалізованих судів; за запитом Президента Республіки – висловлення думки з питань помилування; притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, представлення Президенту Вірменської Республіки пропозицій щодо припинення повноважень судді, щодо надання згоди на арешт відповідного судді, залучення його як обвинуваченого або ж його притягнення до адміністративної відповідальності у судовому порядку [12, ст. 95].

Розглядаючи питання нормативно-правового змісту функціонування органів суддівського самоврядування Французької республіки як однієї з демократичних країн Європейського Союзу, необхідно зазначити, що до другої половини ХХ ст. повноваженнями суддівського самоврядування у Франції було наділено відповідні міністерства юстиції [19, с. 129]. Відлік історії функціонування Вищої ради магістратури бере свій початок із 30 серпня 1883 р. відповідно до закону про організацію судової влади, у зв'язку зі створенням якої організація судової влади отримала новий виток розвитку. При цьому з моменту створення правовий статус Вищої ради магістратури неодноразово зазнавав суттєвих змін, що пов'язано з пошуком найоптимальнішої моделі суддівського самоврядування Франції.

Натепер Вища рада магістратури має почесний статус гаранта незалежності судової влади та символу єдності судового корпусу, який сприяє Президенту Республіки, та функціонує незалежно від Уряду. Відповідно до положень ст. 65 Конституції Французької Республіки, Вища рада магістратури складається з колегії (formation), уповноваженої щодо суддів, і колегії, уповноваженої щодо прокурорів.

При цьому колегію, уповноважену щодо суддів, очолює перший голова Касаційного суду. Крім того, до складу цієї колегії входять п'ять суддів (magistrats du siege) і один прокурор (magistrat du parquet), один державний радник, призначуваний Державною радою, один адвокат, а також шість кваліфікованих осіб (які не є членами Парламенту, суддями або урядовцями), призначуваних нарівно Президентом Республіки, головою Національних зборів і головою Сенату. Відповідні призначення здійснюються в порядку, передбаченому ст. 13 Конституції Французької Республіки. Призначення, здійснювані головами палат, ґрунтуються на висновках компетентної постійної комісії кожної з палат [15, с. 41].

Натепер у межах своєї компетенції Вища рада магістратури Франції має повноваження вносити пропозиції на призначення суддів Касаційного суду, першого голови апеляційного суду (cour d'appel) і голови суду першої інстанції (tribunal de grande instance). Інші судді призначаються за наявності висновків Вищої ради магістратури Франції. Крім того, колегія Вищої ради магістратури, уповноважена щодо суддів, виконує функції дисциплінарної ради стосовно суддів. У такому разі до її складу також входить суддя, включений до складу колегії, уповноваженої щодо прокурорів, а у процесі прийняття постанов щодо дисциплінарної відповідальності, накладання дисциплінарного стягнення Вища рада магістратури виступає як судова інстанція і її рішення в цій частині можуть бути оскарженими до Державної Ради.

Вища рада магістратури Франції має повноваження щодо проведення перевірок, вивчення справ, проведення опитувань, може як ініціювати, так і відкликати пропозиції. Стосовно інших призначень, то повноваження в цій сфері належать Міністру юстиції, а Вища рада магістратури надає власні висновки щодо проєктів пропозицій, проте такі пропозиції не мають обов'язкового характеру для Міністра юстиції.

Однією з новацій реформи 2008 року стало запровадження можливості безпосереднього звернення до Вищої ради магістратури сторін у будь-якому судовому процесі з дотриманням умов, установлених органічним законом. Для розгляду таких звернень функціонує три комісії, дві з яких вивчають звернення стосовно суддів, а одна – щодо прокурорів. Проте звернення учасника процесу до Вищої ради магістратури не може поставити під сумнів винесене суддею рішення. Крім того, звернення до Вищої ради магістратури є обмеженим, якщо дисциплінарний проступок було вчинено магістром у процесі виконання своїх обов'язків та під час судового процесу, який його стосувався [8]. Убачається, що така новела має ґрунтовне значення для підвищення рівня довіри суспільства до судової влади, оскільки громадськість опосередковано може впливати на процес формування суддівського корпусу. Зазначена практика, на нашу думку, може стати корисною і для України, враховуючи тенденцію зменшення довіри громадян до суду.

Діяльність Вищої ради магістратури Франції проводиться у формі пленарних засідань. На таких пленарних засіданнях Вища рада магістратури розглядає питання щодо дотримання суддями вимог професійної етики, а також будь-які інші питання судової і суддівської діяльності, щодо яких є запити міністра юстиції. Пленарні засідання відбуваються за участю не менше ніж трьох із п'яти суддів, які входять до складу колегії, уповноваженої щодо суддів, а також державного радника, адвоката і шести кваліфікованих осіб (які не є членами Парламенту, суддями або урядовцями), призначуваних до складу колегії, уповноваженої щодо суддів, нарівно Президентом Республіки, головою Національних зборів і головою Сенату.

Головує на пленарному засіданні перший голова Касаційного суду, якого може замінювати генеральний прокурор при цьому суді. При цьому Міністр юстиції може бра-

ти участь у засіданнях колегій Вищої ради магістратури, окрім тих, на яких розглядаються дисциплінарні питання.

Що стосується ролі Вищої ради магістратури у процесі добору суддів, слід зазначити, що специфіка судової діяльності у Франції вимагає спеціальної підготовки кандидата на посаду судді. Тому нормативно закріплено необхідність навчання кандидата на посаду судді в спеціалізованих навчальних закладах для суддів [24], а суддівська кар'єра починається після закінчення університету. При чому першим кроком у суддівській кар'єрі є вступ на державну службу на конкурсній основі за наявності позитивного висновку Вищої ради магістратури, а вже залежно від успіхів у професійній діяльності суддя поступово просувається по службі і може зайняти посаду у вищих судових інстанціях.

Таким чином, у Франції Вища рада магістратури є особливим органом державної влади, основне завдання якого – добір кандидатур на посади суддів, а також здійснення дисциплінарної функції щодо суддів [23, с. 61]. При цьому правовий статус цього органу суддівського самоврядування досить докладно врегульовано положеннями Конституції Французької республіки, що передбачає його реальну незалежність від будь-яких важелів впливу.

Убачається, що позитивними рисами системи суддівського самоврядування Франції є те, що цій країні вдалося створити орган, незалежний від виконавчої та законодавчої влади, який відіграє виняткову роль щодо призначень, а також наділений реальними важелями впливу, які виключають можливість потрапити на посаду судді некомпетентних, недосвідчених кандидатів у процесі добору професійного корпусу суддів.

Додатковою гарантією незалежності суддів Французької республіки, як слушно зазначає С.В. Боботов, є незбіг судових та адміністративних округів за територіальною ознакою. Так, наприклад, компетенція апеляційного суду поширюється на декілька департаментів, що унеможливує вплив місцевої адміністрації на судові органи [6].

Органом суддівського самоврядування в Італії є також Вища рада магістратури, яка складається з двадцяти чотирьох членів, серед яких Президент, голова Касаційного суду та Генеральний прокурор входять за посадою; сім осіб обираються Парламентом на спільному засіданні палат; чотирнадцять осіб обираються судовими органами (шість – Касаційним судом; чотири – апеляційними судами і шість – трибуналами).

Вища рада магістратури здійснює кадрову політику в судовій гільді влади: надає статус суддям-магістратам; здійснює службове переміщення суддів-магістратів; призначає та відкликає віце-преторів, консилиаторів та їх заступників; подає кандидатури на призначення суддів Касаційного суду; надає компенсації і субсидії суддям-магістратам та їх сім'ям у межах бюджетного фінансування [20, с. 116–117].

Що стосується забезпечення судової незалежності Данії, то слід зазначити, що гігантським кроком на шляху до створення незалежної судової влади була ще Датська конституція 1849 р. [3]. Згодом Датською Конституцією 1953 р. було закріплено положення, яке забезпечило організаційну, функціональну та особисту незалежність судів: «Законодавча влада спільно належить королю та парламенту. Виконавча влада належить королю. Судова влада належить судам» [2]. Однак до судової реформи 1999 р. суди Данії керувалися Міністерством юстиції.

Судова реформа 1999 р. спричинила тривалі політичні дебати, в результаті яких парламент Данії вирішив, що суди більше не будуть керуватися Міністерством юстиції, як це було раніше. Водночас не було жодних доказів щодо того, що попередня система мала негативний вплив на незалежність судів. Однак парламент Данії не хотів залишати місце навіть для теоретичної можливості, що така незалежність підлягає сумніву. На думку парламенту,

не мало бути жодних зв'язків між суддівською системою та Міністерством юстиції [3]. У результаті цього 01 липня 1999 р. було вжито додаткові заходи щодо забезпечення організаційної незалежності судової влади – засновано Судову адміністрацію Данії та Раду із суддівських справ.

Формування Судової адміністрації Данії було спрямовано на зміцнення автономії та незалежності судової влади та демонстрацію її позиції як третьої влади, а формування Ради із суддівських справ – на підвищення прозорості призначення суддів, що свідчить про незалежність судової системи і підвищення перспективи більш широкого набору.

Судову адміністрацію Данії очолює Рада керівників і Директор. При цьому Рада керівників є керівництвом вищого рівня та відповідає за всю діяльність Судової адміністрації Данії. Склад Ради керівників Судової адміністрації Данії визначено в Законі про Судову адміністрацію Данії: Рада керівників складається з 11 членів, 8 із яких є представниками судів, один – юристом, а інші двоє мають освіту в галузі управління та соціології.

Директор, який призначається та звільняється Радою керівників, відповідає за управління повсякденною діяльністю. При цьому Директорові не обов'язково мати вищу юридичну освіту.

Судова адміністрація Данії підзвітна Міністерству юстиції, але Міністр юстиції не має повноважень та не може змінювати рішення, прийняті Судовою адміністрацією.

У Данії запроваджено бюджетну самостійність органів, відповідальних за організацію діяльності судів [25, с. 17]. Так, Судова адміністрація активно веде переговори щодо бюджету, який виділяється для судової системи. Цей процес відбувається по каналах Міністерства юстиції, яке делегує бюджет до Судової адміністрації, яка виділяє бюджет для судів. При цьому Судова адміністрація несе економічну відповідальність за судову владу, а також має можливість звернутися безпосередньо до Парламенту з бюджетним запитом, якщо вважає асигнування недостатніми.

Розподіл ресурсів по 24 районним судам здійснюється за бюджетною моделлю, яка зважає кількість отриманих справ в різні районні суди (робоче навантаження). Стосовно інших судів, виділення ресурсів базується на основі бюджету, який виділявся в попередні роки.

Слід також зазначити, що в Данії Судова адміністрація несе відповідальність за підготовку всіх співробітників суду, включаючи суддів і заступників суддів.

Рішення про призначення суддів приймає незалежна установа – Рада із суддівських справ (її формально затверджує королева на прохання міністра). І хоча члени Ради із суддівських справ призначаються міністром юстиції, але тільки за рекомендацією загальних зборів суддів Верховного суду та апеляційних судів, Асоціації датських суддів, Вищої ради адвокатів і юристів Данії за підтримки Асоціації місцевих властей [33].

Конституція Швеції також чітко окреслює незалежність судової організації. При цьому незалежність суддів є гарантованою на рівні позиції індивідуальності судді, з точки зору правової позиції та функціонально, на рівні юрисдикційної функції (організація та самостійне здійснення правосуддя) [1].

Національну Судову адміністрацію Швеції як орган суддівського самоврядування було створено лтше з метою покращення адміністративного управління та контролю за судовим бюджетом і персоналом, а також здійснення інших функцій щодо забезпечення роботи судів [30].

Так, Національна Судова адміністрація Швеції належить до системи органів виконавчої влади і підпорядковується уряду Швеції. При цьому бюджет судової адміністрації складає 4,1% бюджету всієї судової системи.

Національна Судова адміністрація Швеції не може втручатися в процес здійснення судочинства (суди і суд-

ді є незалежними), а головним її завданням є здійснення координації та вирішення проблем судової влади Швеції. Це організаційне забезпечення діяльності органів судової влади, оренда для них приміщень, комп'ютеризація, координація роботи з міжнародного співробітництва судів та їх співробітництва з іншими відомствами і зі ЗМІ, забезпечення фіксації судових процесів, організація обміну досвідом роботи апаратів судів, дні відкритих дверей, створення клубів суддів тощо.

Також Національна Судова адміністрація Швеції займається управлінням та розподілом бюджету. При цьому голови судів можуть мати деякі функції щодо бюджету, наприклад, вони часто надають поради, пропозиції, плани та рекомендації, які йдуть на затвердження Парламентом. Однак відповідальність за управління бюджетом суду покладається на голів судів [16].

Що стосується організаційної структури, то у судовій адміністрації функціонують шість департаментів, Академія суддів – для підвищення кваліфікації суддів, стажерів та інших осіб, які займаються правовою роботою в судах, і Школа управління – для підвищення кваліфікації працівників апаратів судів, які не займаються правовою роботою.

Судді призначаються на посади урядом за рекомендацією Ради (Комісії) з пропозицій щодо призначення суддів,

створеної у 2011 р. У складі цієї Ради діє Дисциплінарна комісія, яка вирішує питання про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності у вигляді попередження, догани, відрахування заробітку за тридцять днів, що може бути призначено за неналежну організацію роботи, тягнину при розгляді справ тощо [29, с. 48].

Отже, європейський досвід у сфері організації суддівського самоврядування доводить, що реально втілити в життя принцип незалежності та автономності судівництва, функціонування системи судоустрою в термінах демократизації та результативності, а також становити довіру суспільства до судової влади, можливо лише шляхом обмеження політичного впливу на суддів та недопущення зосередження влади «в одних руках». При цьому в контексті проведення радикальної реформи української системи правосуддя є чимало перспективного досвіду у сфері суддівського самоврядування, який можна використати для реформування вітчизняного законодавства з метою підвищення рівня довіри суспільства до судової влади, ефективності захисту професійних прав та інтересів суддів та утвердження основоположних принципів судочинства. Беззаперечно, саме суддівське самоврядування має стати органом, який уособлюватиме принцип незалежності судів і судів в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Councils for the judiciary in EU countries. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Voermans_article.pdf <дата звернення 09.11.2018>.
2. Denmark's Constitution of 1953. URL: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/dania.pdf> <дата звернення 09.11.2018>.
3. Historic outline. URL: <http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/historicoutline/Pages/default.aspx> <дата звернення 09.11.2018>.
4. Report on Independence and Accountability of the Judiciary, adopted e General Assembly of the ENCJ Rome 13 June 2014. URL: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_adopted_version_sept_2014.pdf.
5. Бедний О.І. Організаційно-правові основи проходження служби в органах місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2003. 175 с.
6. Боботов С.В. Правосудие во Франции. Москва: Наука, 1994. 302 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
8. Вища рада магістратури Франції. URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/20 <дата звернення 09.11.2018>.
9. Європейська хартія про закон «Про статус суддів»: Хартія, Міжнародний документ від 10.07.1998 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236
10. Жданов Ю.Н., Хмелин А.С. Судебные уставы России 1964 г. Опыт истории и современность: [учеб. пособ.]. Москва: МЮИ МВД России, 1998. 127 с.
11. Ігонін Р.В. Делеговані державою управлінські повноваження органам суддівського самоврядування: правова природа та доцільність надання. Часопис Київськ. ун-ту права. 2011. № 1. С. 116–120.
12. Конституція республіки Армения. URL: http://www.gov.am/u_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf <дата звернення 09.11.2018>.
13. Конституційне право України / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
14. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. 82 с.
15. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. 56 с.
16. Консультативна рада європейських суддів (КРЕС). URL: [file:///D:/%D0%92%D0%A0%D0%A3%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2017/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%82%20%D0%93%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0_%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B8/SYNTHESIS%20UA\(1\).pdf](file:///D:/%D0%92%D0%A0%D0%A3%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2017/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%82%20%D0%93%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0_%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B8/SYNTHESIS%20UA(1).pdf) <дата звернення 09.11.2018>.
17. Коротун О.М. Організація і функції суддівського самоврядування за законодавством України: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 – судоустрій, прокуратура та адвокатура; Акад. адвокатури України. Київ, 2009. 20 с.
18. Крусян Р.А. Реформування системи судоустрою України: досвід, сучасність, тенденції: дис. ... канд. юрид. наук, Одеса. 2018. 242 с.
19. Леськів С.Р. Правовий статус Вищої ради магістратури як органу суддівського самоврядування Франції. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція. 2014. № 10-2. Т. 1. С. 129–131.
20. Леськів С.Р. Правовий статус суддівського самоврядування України в контексті забезпечення професійних прав суддів: дис. ... канд. юрид. наук, Львів. 2016. 196 с.
21. Марочкін І.Є. Органи, що забезпечують формування суддівського корпусу. Проблеми законності. 2012. № 120. С. 239–246.
22. Модернізація статусу судді: современные международные подходы / Отв. ред. Т.Н. Нешатаева. Москва: Норма; Инфра-М, 2011. 336 с.
23. Обрусна С.Ю. Зарубіжний досвід судового управління та можливості його використання при реформуванні судової системи України. Вісник Вищої ради юстиції. 2010. № 4. С. 52–73.
24. Пейсиков В. Обучение судей: международный опыт и российские перспективы. Российская юстиция. 2001. № 5. С. 59–62.
25. Посилення незалежності та неупередженості судової влади як передумова верховенства права в державах-членах Ради Європи : конф. високого рівня міністрів юстиції і представників судової влади (м. Софія (Болгарія), 21-22 квітня 2016 р.). URL: <https://rm.coe.int/1680666602> <дата звернення 09.11.2018>.
26. Потильчак О.І. Становлення суддівського самоврядування в Україні: досвід зарубіжних держав для України. Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С. 257–260.
27. Про раду судової влади на службі суспільства: Висновок № 10 Консультативної ради європейських суддів, прийнятий на 8-му засіданні (Страсбург, 23.11.2007 р.). URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/58f4a4dd76aacfd0c2257d87004971a6/\\$FILE/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA%20%E2%84%96%2010%20\(2007\).pdf](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/58f4a4dd76aacfd0c2257d87004971a6/$FILE/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA%20%E2%84%96%2010%20(2007).pdf).
28. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки : Рекомендація, Міжнародний документ від 17.11.2010 р. № (2010)12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.

29. Судді Верховного Суду України ознайомилися зі шведським досвідом реформування судової системи. – Вісник Верховного суду України. – 2014. – № 11. – С. 45–48.

30. Суддівські ради у державах-членах ЄС та незалежність судової влади: порівняльний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.justicereformukraine.eu/wp-content/uploads/2014/09/Report_Councils_ua.pdf <дата звернення 09.11.2018>.

31. Цвик М.В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты) / М.В. Цвик. – К. : Вища школа, 1986. – 160 с.

32. Шпенюв Д.Ю. Поняття суддівського самоврядування як однієї з основних форм управління службою суддів в Україні / Д.Ю. Шпенюв // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 364–369 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_65.pdf <дата звернення 09.11.2018>.

33. Як обирають суддів в країнах ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.global-analyt.com/noviny/%D1%8F%D0%BA-%D0%BE%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%8E%D1%82%D1%8C-%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B4%D1%96%D0%B2-%D0%B2-%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0%D1%85-%D1%94%D1%81/> <дата звернення 09.11.2018>.

УДК 347.73

ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ВЗЯТТЯ НА ОБЛІК ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ» ТА «РЕЄСТРАЦІЯ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ» У ПОДАТКОВОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

AS FOR THE CORRELATION OF THE TERMS “RECORD OF THE TAXPAYERS” AND “REGISTRATION OF THE TAXPAYERS” ACCORDING TO TAX LEGISLATION OF UKRAINE

Казацька М.Д.,
аспірант кафедри фінансового права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена дослідженню процесу постановки на облік платників податків з урахуванням облікових повноважень органів державної влади та обов'язків платників податків. Проаналізована основна термінологія, що використовується в науковій літературі та чинному податковому законодавстві України з питань постановки на облік платників податків. Розкрито співвідношення понять «взяття на облік платників податків» та «реєстрація як платників податків» на прикладі платників акцизного податку. Встановлено, що процедура взяття на облік платників податків передбачена у загальних положеннях ПК України щодо адміністрування податків і зборів та стосується всіх платників податків взагалі. Реєстрація як платників податків є спеціальною процедурою, передбаченою для платників певних податків, наприклад, акцизного податку та податку на додану вартість.

Ключові слова: облік платників податків, податкова реєстрація, реєстрація платників податків, взяття на облік платників податків, платники акцизного податку.

Статья посвящена исследованию процесса постановки на учет налогоплательщиков, принимая во внимание учетные полномочия органов государственной власти и обязанностей налогоплательщиков. Проанализирована основная терминология, используемая в научной литературе и действующем налоговом законодательстве Украины по вопросам постановки на учет налогоплательщиков. Раскрыто соотношение понятий «постановка на учет налогоплательщиков» и «регистрация налогоплательщиков» на примере плательщиков акцизного налога. Установлено, что процедура постановки на учет налогоплательщиков предусмотрена в общих положениях НК Украины относительно администрирования налогов и сборов и касается всех налогоплательщиков в целом. Регистрация в качестве налогоплательщиков является специальной процедурой, предусмотренной для плательщиков определенных налогов, например, акцизного налога и налога на добавленную стоимость.

Ключевые слова: учет налогоплательщиков, налоговая регистрация, регистрация налогоплательщиков, постановки на учет налогоплательщиков, плательщиков акцизного налога.

The article is devoted to the process of recording and registration of the taxpayers in accordance with the tax legislation of Ukraine. As a result of the official recognition of the taxpayers, the tax authorities receive the information about the taxpayers, which is necessary for further tax control measures. The author notes that the scientific literature uses the term “tax registration” as a synonymous to the registration of taxpayers. However the tax legislation of Ukraine does not contain such term at all. Instead, in accordance with Article 63 of the Tax Code of Ukraine, all taxpayers are subject to record or registration in controlling authorities. Further analysis of the tax legislation indicates that record of the taxpayers is not the same as registration of the taxpayers.

In respect of the taxpayers - legal entities, their separate subdivisions, as well as self-employed individuals, the Tax Code of Ukraine uses the term “record”. The procedure for record of the taxpayers is described in the general provisions of the Tax Code of Ukraine regarding the administration of taxes and fees. Such procedure is applied to all taxpayers not specified by kind. Under the general rule, legal entities and their separate units are recorded as the taxpayers after their state registration. Record as a taxpayer is made regardless of the presence of a duty to pay a particular tax or fee.

As for the taxpayers – natural persons, according to paragraph 63.5 Article 63 of the Tax Code of Ukraine, they are registered in the controlling bodies by including the information about them in the State Register of Natural Persons – taxpayers. In addition, the term “registration” under the Tax Code of Ukraine is applied to certain types of the taxpayers – for example excise taxpayers and payers of value added tax.

The author describes the procedure of registration the business persons as the excise taxpayers, which is carried out in a separate special order. Such persons have already been recorded as the taxpayers according to the general order, in particular, after their state registration as legal entities or individual entrepreneurs. At the same time, according to Article 212 of the Tax Code of Ukraine, such persons are also subject to compulsory special registration as excise taxpayers. The abovementioned demonstrates the difference between the procedure of record of the taxpayers and registration of the taxpayers in tax legislation of Ukraine.

Key words: tax registration, record of taxpayers, registration of taxpayers, excise taxpayers, general and special registration of taxpayers.